

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.7

ГЕНДЕРНО-ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК ЭЛЕМЕНТ НОРМОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА И СПОСОБ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

П.В. СОЛОВЬЕВ*(Полоцкий государственный университет)*

Исследуется институт гендерно-правовой экспертизы нормативных правовых актов. Представлен анализ гендерно-правовой экспертизы, построенный на раскрытии понятий «гендер», «гендерное равенство» и «правовое обеспечение гендерного равенства». Рассматривается зарубежный опыт по построению системы правового обеспечения гендерного равенства, в том числе через создание специального закона о гендерном равенстве и обеспечении равных прав и возможностей мужчин и женщин. Показано место гендерно-правовой экспертизы в нормотворческом процессе, а также ее значение для защиты конституционных прав граждан. Приводятся отдельные примеры гендерно-правовой методологии по оценке нормативных правовых актов на соответствие принципу гендерного равенства. Рассмотрены перспективы внедрения в нормотворческий процесс Республики Беларусь института гендерно-правовой экспертизы и создания специального законодательства о гендерном равенстве на базе общего антидискриминационного закона.

Ключевые слова: экспертиза нормативных правовых актов, гендерная экспертиза, гендер, гендерное равенство, равенство полов, гендерная дискриминация, антидискриминационное законодательство.

Введение. В настоящее время исследование гендерно-правовой проблематики является важной составляющей развития и защиты фундаментальных прав человека, которые определяют вектор развития общества и вносят неоценимый вклад в политическое, социальное и экономическое благополучие любого государства. Термин «гендер» в современной науке используется для обозначения социального пола, который не тождественен категории «биологический пол». Понятие «биологический пол» указывает на анатомические, генетические, физиологические различия между мужчиной и женщиной. В свою очередь, «социальный пол» (гендер) – это социальная и культурная конструкция, включающая в себя нормы мужской и женской модели поведения в обществе, которые сформированы самим социумом и определяют роли мужчины и женщины в нем [1, с. 5]. Гендер выступает одним из основных способов социальной стратификации общества, однако гендер является и одним из оснований для дискриминации. Гендерная дискриминация, т.е. дискриминация по половому признаку, – один из наиболее распространенных видов дискриминации во всем мире. Гендерная дискриминация может проявляться как в ущемлении прав женщин (например, путем доступности для них только «женских профессий», которые имеют более низкий уровень оплаты), так и в ущемлении прав мужчин (например, путем устоявшейся практики передачи судом ребенка на воспитание матери при расторжении брака и распаде семьи). Проблема гендерного неравенства характерна для широкого круга сфер общества и особенно явна в общественно-политической, трудовой и брачно-семейной сферах.

Противоположная категория – «гендерное равенство» – это практика придания мужчине и женщине равного статуса, установление равных возможностей для реализации ими своих прав, но с учетом их половых отличий. Стремление современных государств к установлению гендерного равенства обусловлено двумя важными положениями: *во-первых*, равное положение мужчин и женщин является фундаментальной ценностью современного общества и базовым принципом права человека; *во-вторых*, гендерное равенство имеет важное значение для человеческого потенциала общества и его экономического развития. В этой связи Пекинская декларация 1995 года резюмирует, что равные права, возможности и доступ к ресурсам, равное распределение семейных обязанностей между мужчинами и женщинами и гармоничное партнерство между ними имеют ключевое значение для их благосостояния и благосостояния их семей [2], равно как и для благополучия всего государства в целом. Так, например, неравенство женщин в трудовой сфере, неравенство в доходах влечет низкую рождаемость; неравенство в образовании влечет потери в национальном доходе и тормозит развитие технологий; патриархальное распределение гендерных ролей снижает производительность труда.

Республика Беларусь разделяет указанную позицию и стремится реализовать политику гендерного равенства. Гендерное равенство обеспечивается экономическими, политическими, правовыми, социальными и культурными средствами.

Правовое обеспечение гендерного равенства

С позиций правового обеспечения гендерного равенства Республикой Беларусь подписан и ратифицирован ряд международных актов по вопросам гендерного равенства и недискриминации по признаку пола, в том числе Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года [3], Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года [4], Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) [5] и др.

Национальное законодательство Республики Беларусь также придерживается концепции гендерного равенства и устанавливает правовые основы такой политики. Статья 22 Конституции Республики Беларусь [6] определяет, что все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов. Основной Закон также исключает какую-либо гендерную дискриминацию в сфере политических, экономических, социальных, культурных прав граждан (например, статьи 32, 41, 42 и др.). Подконституционные нормативные правовые акты также стремятся следовать политике гендерного равенства и содержат соответствующие правовые нормы. Например, статья 14 Трудового кодекса Республики Беларусь [7] запрещает дискриминацию, то есть ограничение в трудовых правах или получение каких-либо преимуществ в зависимости от пола.

Однако правовое обеспечение гендерного равенства – это не только декларативные нормы о запрете дискриминации по признаку пола. Реализация гендерного равенства в правовом измерении – достаточно сложная задача, которая начинается с обоснованности использования гендерноокрашенных категорий («мужчина», «женщина», «мать» и т.п.) в тексте нормативного правового акта и заканчивается прогнозированием возможного влияния нормативного правового акта на положение различных гендерных групп, даже в тех случаях, когда с первого взгляда нормативный правовой акт представляется гендерно-нейтральным.

Например, в то время как статья 14 Трудового кодекса Республики Беларусь запрещает гендерную дискриминацию, статья 168 этого же кодекса позволяет только женщинам, имеющим двух и более детей в возрасте до четырнадцати лет или ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет, по своему желанию определять время трудового отпуска. Мужчинам, имеющим ту же категорию детей, Трудовой кодекс Республики Беларусь такого права не предоставляет. Однако очевидно, что норма направлена на защиту интересов детей и должна в равной степени способствовать материнству и отцовству, а не дискриминировать мужчин и пропагандировать гендерный стереотип, что основная функция женщины – воспитание детей, а мужчине это несвойственно.

Лингвистические механизмы правового обеспечения гендерного равенства не являются достаточно сложным инструментом и могут быть реализованы простым использованием гендерно-нейтральных конструкций в тексте нормативных правовых актов. Наиболее сложным инструментом правового обеспечения гендерного равенства является применение методов гендерного анализа к положениям актов, которые с лингвистической позиции гендерно-нейтральны, однако также оказывают влияние на проблему гендерного равенства. Здесь возникают вопросы более сложного порядка: какие изменения в состоянии гендерного равенства, а значит и человеческого потенциала в целом, повлечет, например, Декрет Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 года № 8 «О развитии цифровой экономики» [8], с учетом того, что Декрет направлен на интенсивное развитие IT-сферы в Беларуси, распределение работников в которой по признаку пола составляет 4/5 мужчин к 1/5 женщин.

Основным инструментом, выработанным доктриной нормотворчества и гендерно-правовыми исследованиями по проблемам обеспечения гендерного равенства в законодательстве, является *гендерно-правовая экспертиза нормативных правовых актов*. Именно данный институт может стать действенным механизмом правового обеспечения равенства мужчины и женщины. Исследование института гендерно-правовой экспертизы законодательства начнем с исследования базовых положений об экспертизах в нормотворческой деятельности.

Понятие и виды экспертиз в нормотворческой деятельности

В юриспруденции категория «экспертиза» нашла широкое применение во всех процессуальных отраслях права: конституционный, уголовный, административный, гражданский, хозяйственный процессы имеют целостные институты экспертиз, которые занимают особое место в теории доказательств и доказывания в каждой из озвученных отраслей. Нормотворческий процесс не является здесь исключением и также имеет институт экспертиз нормативных правовых актов, который, правда, призван выполнять совершенно иную функцию.

Экспертиза нормативного правового акта или его проекта может быть обозначена как *деятельность специально уполномоченного государственного органа или иного субъекта права, которому поручено осуществление такой деятельности, по оценке нормативного правового акта либо его проекта на предмет соответствия критериям, определенным целью экспертизы*. Например, антикоррупционная экспертиза дает оценку акту с позиций наличия в нем коррупциогенных факторов, т.е. положений, создающих условия для проявления коррупции (необоснованно широкие пределы усмотрения государственного органа, трудновыполнимые требования к гражданам и организациям и др.).

Помимо антикоррупционной экспертизы, теории нормотворчества известны юридическая, криминологическая, финансово-экономическая, экологическая, лингвистическая, а также гендерно-правовая экспертизы. Указанный перечень не является закрытым, современной доктриной нормотворчества могут называться и другие виды экспертиз нормативных правовых актов и их проектов.

В настоящее время в Республике Беларусь законодательством о нормотворческой деятельности предусмотрено проведение двух видов (юридической и криминологической) обязательных экспертиз нормативных правовых актов.

Обязательная юридическая экспертиза – это оценка проекта нормативного правового акта на предмет его соответствия Конституции Республики Беларусь, международным обязательствам Республики Беларусь, нормативным правовым актам большей юридической силы, совместимость с нормативными правовыми актами одинаковой юридической силы и соответствие правилам нормотворческой техники.

В конституционно-правовом аспекте цель юридической экспертизы – «не допустить растворения конституционных норм в нормативных правовых актах ... искажения норм, принципов, подходов, заложенных в конституции» [9, с. 7]. В этой связи можно говорить, что юридическая экспертиза в определенной степени направлена и на реализацию гендерного равенства, которое можно вывести из статьи 22 Конституции Республики Беларусь о всеобщем равенстве. Однако в настоящее время юридическая экспертиза не предполагает конкретных критериев оценки нормативного правового акта с точки зрения обеспечения гендерного равенства и даже условно не может считаться механизмом обеспечения равных прав и возможностей мужчин и женщин.

В Беларуси проведение обязательной юридической экспертизы осуществляют государственные органы или учреждения (структурные подразделения), уполномоченные на это Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [10]. Например, для проектов законов, вносимых в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, таким государственным учреждением является Национальный центр законодательства и правовых исследований; для проектов нормативных правовых актов, вносимых Президенту Республики Беларусь, – Администрация Президента Республики Беларусь и т.д.

Обязательная юридическая экспертиза осуществляется по правилам, определенным Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» и Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 [11]. Проект Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [12], который должен стать следующим этапом процесса совершенствования в Республике Беларусь правового обеспечения нормотворческой деятельности, предполагает объединение указанных выше актов с созданием в новом законе целостного института обязательной юридической экспертизы.

Вторая обязательная экспертиза в белорусском нормотворческом процессе – *криминологическая*. Она представляет собой оценку нормативного правового акта либо его проекта на предмет наличия в нем норм, применение которых может повлечь (повлекло) возникновение криминогенных последствий в различных сферах общественных отношений.

В настоящее время криминологическая экспертиза осуществляется согласно Указу Президента Республики Беларусь от 6 июня 2011 г. № 230 [13] в отношении проектов законов, правовых актов Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь и иных государственных органов. Экспертиза не носит сплошной характер, и проверке на риски криминогенного характера подвергаются все проекты законов, но акты Президента и Совета Министров – только из сферы наиболее важных отраслей законодательства, таких как конституционное, гражданское, хозяйственное и др.

Проводится криминологическая экспертиза государственным учреждением «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь» по правилам, установленным Указом Президента Республики Беларусь от 29 мая 2007 г. № 244 [14], и по методике, определенной Методическими рекомендациями по проведению криминологической экспертизы проектов правовых актов (правовых актов), утвержденными приказом Генерального прокурора Республики Беларусь от 13 декабря 2011 г. № 46.

С конституционно-правовой точки зрения криминологическая экспертиза это не только средство исключения криминогенных факторов, которые непосредственно способствуют росту преступности, но и механизм более широкой защиты конституционных прав граждан. Ведь криминологическая экспертиза способствует выявлению не только норм, применение которых может привести к возникновению криминогенных последствий, но и правовых предписаний, характеризующихся правовой неопределенностью либо незавершенностью правового регулирования, что, как правило, влечет «дезадаптацию правоприменителей» [15] и нарушение в таких условиях конституционных прав и свобод личности. С позиций правового обеспечения гендерного равенства криминологическая экспертиза является важным элементом предупреждения и противодействия насилию по признаку пола.

Иные виды экспертиз в Республике Беларусь не являются обязательными для нормотворческого процесса, но допустимы. Согласно статье 49 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» по решению нормотворческого либо иного уполномоченного законодательными актами Республики

Беларусь государственного органа (должностного лица) проект нормативного правового акта может быть подвергнут иной экспертизе – финансовой, экономической, экологической, криминологической и т.д.

Гендерно-правовая экспертиза нормативных правовых актов

Гендерно-правовая экспертиза нормативных правовых актов является разновидностью одной из возможных экспертиз как действующего законодательства, так и проектов нормативных правовых актов.

Гендерно-правовая экспертиза нормативных правовых актов может быть определена как деятельность специально уполномоченного государственного органа или иного субъекта права, которому поручено осуществление такой деятельности, по оценке нормативного правового акта либо его проекта на предмет соответствия принципу гендерного равенства, принципу обеспечения равных прав и возможностей мужчин и женщин.

На постсоветском пространстве исследование гендерно-правовой экспертизы широко представлено российским сегментом юридической науки в работах Л.Н. Заводской [16], Л.С. Ржаницыной [17], С.В. Полениной [18] и др. Активное изучение гендерно-правовой экспертизы законодательства также можно встретить в украинской правовой доктрине, что является научным откликом на закрепление гендерно-правовой экспертизы в качестве обязательного этапа нормотворческого процесса в Украине. Исследования гендерно-правовой экспертизы в Украине представлены трудами следующих правоведов: Т.М. Мельник [19], Н.Б. Болотина, И.П. Лавринчук и других. В Республике Беларусь также исследуются правовые аспекты гендерного равенства [20], однако целостные работы, посвященные именно проблемам гендерно-правовой экспертизы, найти не удалось.

С позиции легализации гендерно-правовой экспертизы в нормотворческом процессе среди постсоветских государств наибольший интерес представляет Украина, в которой данный вид экспертизы является обязательным этапом разработки нормативных правовых актов. На данный момент украинское законодательство о нормотворческой деятельности в данном вопросе имеет сформированный пакет нормативно-правового регулирования гендерно-правовой экспертизы. Отправной точкой здесь является Закон Украины от 8 сентября 2005 года «Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин» [21], который на законодательном уровне вводит понятие гендерно-правовой экспертизы и закрепляет императивную норму об обязательности проведения гендерно-правовой экспертизы в отношении всех нормативных правовых актов. Заключение гендерно-правовой экспертизы признается обязательной составляющей пакета документов, представляемых вместе с проектом нормативно-правового акта на рассмотрение. Порядок и методология проведения гендерно-правовой экспертизы регламентированы Постановлением Кабинета Министров Украины от 12 апреля 2006 г. № 504 «О проведении гендерно-правовой экспертизы» [22] и рядом иных правовых актов [23–25].

В качестве обязательной гендерно-правовая экспертиза также закреплена в Киргизской Республике [26]. В Российской Федерации и Республике Казахстан гендерно-правовая экспертиза не включена в перечень обязательных этапов нормотворческой деятельности и законодательного закрепления не имеет, однако в программных документах о нормотворческой политике называется в качестве используемой в нормотворческой работе государственных органов [27; 28].

В Республике Беларусь Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [10], Правилам подготовки проектов нормативных правовых актов [11], законопроекту «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [12] как основным нормативным документам в области нормотворческой деятельности институт гендерно-правовой экспертизы незнаком. Указанные нормативные правовые акты также не предусматривают каких-либо специальных положений по обеспечению равных прав и возможностей мужчин и женщин или механизмов построения антидискриминационного законодательства в сфере равенства полов.

В то же время сегодня в Республике Беларусь действует Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017–2020 годы, утвержденный постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 февраля 2017 г. № 149 [29], который является пятым по счету таким документом начиная с 1996 года. Указанный План использует категорию «гендерная экспертиза законодательства», однако связывает гендерную экспертизу лишь с устранением дискриминации в отношении женщин и резюмирует: в Республике Беларусь Национальным центром законодательства и правовых исследований гендерная экспертиза законодательства проведена, и «экспертиза показала, что национальное законодательство в основном является гендерно-нейтральным и не содержит норм, которые бы являлись дискриминационными по отношению к женщинам» [29]. Однако современные гендерно-правовые исследования строятся на тезисе о необходимости обеспечения равенства полов, а не одностороннего улучшения положения женщин.

Стремление Республики Беларусь к установлению гендерного равенства, проблемы с поминанием современной роли гендерно-правовой экспертизы в правовом обеспечении гендерного равенства обосновывают необходимость исследования гендерно-правовой экспертизы и формирования концептуальных положений по ее построению в Республике Беларусь.

Правовое обеспечение гендерного равенства, а также внедрение гендерно-правовой экспертизы должно начинаться с создания специального законодательного акта о гендерном равенстве, равных правах и возможностях мужчин и женщин. Подобный закон будет выполнять функцию центрального акта, возле которого будет выстраиваться правовой и институциональный механизм обеспечения гендерного равенства.

Первые специальные законы о гендерном равенстве были приняты: в Швеции (Акт о равенстве мужчин и женщин в сфере труда, 1972 г.); Исландии (Закон о равенстве мужчин и женщин, 1975 г.); Дании (Закон о равенстве полов, 1978 г.); Норвегии (Закон о равенстве между полами, 1978 г.).

На данный момент специальные законы о гендерном равенстве действуют: в Австрии, Боснии и Герцеговине, Германии, Испании, Канаде, Литве, Мексике, Нидерландах, Румынии, Словении, Финляндии, Франции, Японии и др. Среди постсоветских государств законы об обеспечении равных прав и возможностей мужчин и женщин действуют: в Азербайджане, Казахстане, Киргизии, Молдове, Таджикистане, Туркменистане, Украине. Для государств-участников СНГ в качестве рекомендации действует модельный Закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», принятый постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 18 ноября 2005 г. № 26-11 [30].

Специальные законы о равных правах и возможностях мужчин и женщин в правовом обеспечении гендерного равенства выполняют функцию стержневого нормативного правового акта. Подобные законы закрепляют основные понятия, необходимые для правового регулирования вопросов гендерного равенства (гендер, гендерное равенство, гендерная дискриминация, равные возможности и т.п.); устанавливают государственные гарантии равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин в общественно-политической и социально-экономических сферах; определяют порядок реализации этих гарантий; распределяют между государственными органами полномочия в сфере обеспечения гендерного равенства; регулируют иные вопросы, направленные на создание условий для гендерного равенства во всех сферах государственной и общественной жизни (например, Закон Украины от 8 сентября 2005 г. «Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин» в статье 21-1 устанавливает для средств массовой информации обязанность способствовать недопущению распространения материалов, которые воспроизводят или укрепляют дискриминационные представления о социальных ролях и обязанностях мужчин и женщин).

В Республике Беларусь специального закона о гендерном равенстве нет. Однако Межведомственным планом по реализации рекомендаций, принятых Республикой Беларусь по итогам прохождения второго цикла универсального периодического обзора в Совете Организации Объединенных Наций по правам человека, и рекомендаций, адресованных Республике Беларусь договорными органами по правам человека на 2016–2019 годы (п. 22), утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 октября 2016 г. № 860 [31], и Национальным планом действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017–2020 годы [29] предусмотрена возможность подготовки специального антидискриминационного закона. Задача изучить целесообразность принятия такого акта возложена на Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь.

Как представляется, правовое регулирование вопросов гендерного равенства в Республике Беларусь может быть осуществлено не через создание специального законодательного акта о гендерном равенстве, а включением специальной главы об обеспечении равных прав и возможностей мужчин и женщин в общий антидискриминационный закон, что обеспечит системность и комплексность нормативного регулирования в сфере противодействия дискриминации, а также обеспечит учет интерсекционности (концепция пересечения различных дискриминаций). В свою очередь, подобная глава о гендерном равенстве в общем антидискриминационном законе должна предусматривать институт гендерно-правовой экспертизы нормативных правовых актов. Введение гендерно-правовой экспертизы потребует пересмотра законодательства о нормотворческой деятельности, где гендерно-правовая экспертиза может быть встроена в институт обязательной юридической экспертизы. Дополнительным критерием оценки проекта нормативного правового акта при проведении обязательной юридической экспертизы станет принцип гендерного равенства, принцип равных прав и возможностей мужчин и женщин. Говоря о методологии гендерно-правовой экспертизы, предлагаем несколько *возможных направлений (критериев) по оценке нормативного правового акта на предмет соответствия принципу гендерного равенства*.

1. *Лингвистическая составляющая гендерно-правовой экспертизы*. Обеспечение гендерного равенства должно достигаться использованием гендерно-нейтральных категорий в текстах нормативных правовых актов. Категории «женщина», «мужчина», «мать», «отец» и другие должны использоваться только для учета в правовом регулировании биологических особенностей полов, но не социальных ролей. Например, в статье 184 Трудового кодекса Республики Беларусь, посвященной отпуску по беременности и родам, использование категории «женщина» обоснованно, поскольку только женщина способна вынашивать и родить ребенка, а значит, нуждается в таком особом социальном отпуске.

В свою очередь, например, статьи 166 и 168 Трудового кодекса Республики Беларусь также используют категорию «женщина». Статья 168 регулирует условия предоставления трудовых отпусков

за первый рабочий год. По общему правилу указанной статьи трудовой отпуск за первый рабочий год предоставляется не ранее чем через шесть месяцев работы у нанимателя, однако для женщин, имеющих двух и более детей в возрасте до четырнадцати лет или ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет, в этом правиле сделано исключение. Указанная категория женщин-матерей может получить трудовой отпуск по их желанию до истечения шести месяцев работы у нанимателя в первый рабочий год.

Статья 168 регулирует очередность предоставления трудовых отпусков, и по общему правилу данной статьи очередность предоставления трудовых отпусков определяется нанимателем (наниматель может учитывать мнение работника о желаемом времени его ухода в отпуск, но не обязан этого делать). Однако для женщин, имеющих двух и более детей в возрасте до четырнадцати лет или ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет, в этом правиле также сделано исключение. Указанная категория женщин-матерей вправе получить отпуск в желаемое время (например, в летнее или другое удобное время).

Вероятно, подобные нормы обусловлены заботой государства об интересах детей и призваны создать благоприятные условия для их воспитания (например, в летнее время), когда дети не посещают школу и возникает необходимость в уходе за ними на протяжении всего дня. Однако данные нормы являются явным примером нарушения гендерного равенства и обусловлены гендерным стереотипом, согласно которому основная роль женщины в семье – уход за детьми и их воспитание. Указанные статьи Трудового кодекса Республики Беларусь дискриминируют интересы отцов, у которых также может возникать потребность в трудовом отпуске в летнее время для организации отдыха двух и более детей в возрасте до четырнадцати лет или ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет.

Разумеется, проанализированные нами нормы должны в равной степени способствовать выполнению своей семейной функции как женщинами-матерями, так и мужчинами-отцами путем использования гендерно-нейтральных конструкций, например, «работник, имеющий двух и более детей в возрасте до четырнадцати лет ...».

Следует отметить, что обоснованно использование в нормативном правовом акте понятий с гендерной нагрузкой («женщина», «мужчина», «мать», «отец» и др.) не только для учета в правовом регулировании биологических особенностей полов, но и для закрепления временных мер позитивной дискриминации, направленных на устранение дисбаланса между возможностями женщин и мужчин (например, путем установления квоты женщин в коллегиальном органе государственного управления).

2. Оценка регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта на положение различных гендерных групп – мужчин, женщин, мальчиков, девочек.

В данном случае речь идет об оценке нормативного правового акта с позиций возможной косвенной дискриминации той или иной гендерной группы, о непрямом влиянии акта на права и возможности отдельной гендерной группы. Данное направление гендерно-правовой экспертизы предполагает оценку норм, не имеющих непосредственно гендерного содержания, на способность влиять на положение определенных гендерных групп.

Указанное можно проиллюстрировать на примере конституционного права на пенсионное обеспечение и связанные с ним законодательные изменения. Статья 47 Конституции Республики Беларусь гарантирует право на социальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, предусмотренных законом. Гарантированное Конституцией право на пенсионное обеспечение реализуется через Закон Республики Беларусь от 17 апреля 1992 г. № 1596-ХІІ «О пенсионном обеспечении» [32] и другие законодательные акты. К числу таких законодательных актов относится и Указ Президента Республики Беларусь от 3 сентября 2013 г. № 389 «О некоторых вопросах пенсионного обеспечения и социального страхования» [33], которым с 1 января 2014 года страховой стаж (стаж работы с уплатой обязательных страховых взносов в бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь) для получения трудовой пенсии (по возрасту и за выслугу лет) увеличен с 5 до 10 лет. Уже с 1 января 2015 года страховой стаж, дающий право на пенсию по возрасту и за выслугу лет, Указом Президента Республики Беларусь от 8 декабря 2014 г. № 570 «О совершенствовании пенсионного обеспечения» [34] увеличен до 15 лет.

В дальнейшем с 1 января 2016 года Указом Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2015 г. № 534 «О вопросах социального обеспечения» [35] такой страховой стаж увеличен до 15 лет 6 месяцев и определено, что начиная с 1 января 2017 г. указанный стаж работы ежегодно с 1 января увеличивается на 6 месяцев до достижения 20 лет, что произойдет 1 января 2025 года.

Фактически, за двухлетний промежуток времени размер страхового стажа, необходимого для назначения трудовой пенсии по возрасту и за выслугу лет, увеличен с 5 до 15 лет. Сложилась ситуация, при которой гражданин мог планировать получение трудовой пенсии и осуществлял деятельность, которая не составляет страховой стаж, например, обучение в учреждениях образования, отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, уход за инвалидом I группы или ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет, а также лицом, достигшим 80-летнего возраста, и др., однако в силу законодательных изменений претендовать на трудовую пенсию уже не сможет.

Указанные периоды не включаются в страховой стаж, поскольку уплата обязательных страховых взносов в бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь не производится. Они по-прежнему включаются в трудовой стаж, тем не менее, для назначения пенсии по возрасту необходимо наличие определенной продолжительности трудового и страхового стажа.

Подобные изменения пенсионного законодательства лишили целую категорию граждан права на достойное пенсионное обеспечение, и значительная часть этой категории граждан – женщины, поскольку в белорусском обществе отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, уход за инвалидом I группы или ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет, а также лицом, достигшим 80-летнего возраста, – традиционно женская обязанность. С точки зрения гендерно-правовой экспертизы рассмотренные выше изменения пенсионного законодательства могут быть оценены как нарушения принципа гендерного равенства и повлекут ухудшение положения женщин.

В рамках оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта на положение различных гендерных групп предполагается не только оценка нормативного правового акта с позиций возможной косвенной дискриминации той или иной гендерной группы, но и разработка мер, направленных на преодоление такой косвенной дискриминации, когда исключение такой нормы из текста нормативного правового акта невозможно.

3. *Включение специальных мер по обеспечению гендерного равенства при гендерно-правовой экспертизе отдельных нормативных правовых актов.* Здесь речь идет о гендерно-правовой экспертизе нормативных правовых актов, которые прямо связаны с проблемой достижения паритетного положения женщин и мужчин и формирования общества гендерного равенства. При экспертизе подобных актов должно проверяться наличие специальных мер по обеспечению гендерного равенства. Например, при оценке нормативного правового акта в сфере образования такой специальной мерой, подлежащей оценке при гендерно-правовой экспертизе, может быть введение нормы, устанавливающей запрет на включение в учебные программы, учебники и т.п. стереотипных представлений о роли женщины и мужчины. В свою очередь, при оценке законодательства о средствах массовой информации, рекламе может проверяться наличие в тексте нормативного правового акта механизма по недопущению использования в СМИ и рекламе материалов, которые воспроизводят или укрепляют дискриминационные представления о социальных ролях и обязанностях женщин и мужчин, одобряют или провоцируют дискриминацию по признаку пола или насилие по признаку пола, включая сексуальное насилие.

Заключение. Гендерно-правовая экспертиза нормативных правовых актов – это деятельность специально уполномоченного государственного органа или иного субъекта права, которому поручено осуществление такой деятельности, по оценке нормативного правового акта либо его проекта на предмет соответствия принципу гендерного равенства, принципу обеспечения равных прав и возможностей мужчин и женщин.

Гендерно-правовая экспертиза нормативных правовых актов является базовым элементом правового обеспечения гендерного равенства, которое является как фундаментальной ценностью прав человека, так и важным условием политического, социального и экономического развития государства.

В Республике Беларусь необходимо создание общего антидискриминационного закона с включением в него специальной главы о гендерном равенстве и об обеспечении равных прав и возможностей мужчин и женщин. Общий антидискриминационный закон обеспечит системность и комплексность нормативного регулирования и обеспечит учет интерсекционности в сфере противодействия дискриминации. В свою очередь, нормы о гендерном равенстве в общем антидискриминационном законе должны вводить институт гендерно-правовой экспертизы нормативных правовых актов. Оптимальным решением по внедрению гендерно-правовой экспертизы будет включение ее в институт обязательной юридической экспертизы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гендерное равенство в сфере высшего образования: пути и средства достижения / И.Н. Кандричина [и др.] ; науч. ред.: В.Г. Шадурский, Л.С. Лукина. – Минск : Юнипак, 2016. – 54 с.
2. Пекинская декларация (принята четвертой Всемирной конференцией по положению женщин, Пекин, 4–15 сент. 1995 г.) [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/womdecl.shtml. – Дата доступа: 01.04.2018.
3. Международный пакт Организации Объединенных Наций о гражданских и политических правах [Электронный ресурс] : [принят в г. Нью-Йорке 16.12.1966] // ЭТАЛОН. Международные договоры / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
4. Международный пакт Организации Объединенных Наций об экономических, социальных и культурных правах [Электронный ресурс] : [принят в г. Нью-Йорке 16.12.1966] // ЭТАЛОН. Международные договоры / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

5. Конвенция Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин [Электронный ресурс] : [заключена в г. Нью-Йорке 18.12.1979] // ЭТАЛОН. Международные договоры / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
6. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
7. Трудовой кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 26 июля 1999 г., № 296-З : принят Палатой представителей 8 июня 1999 г. : одобр. Советом Респ. 30 июня 1999 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 13.11.2017 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
8. О развитии цифровой экономики [Электронный ресурс] : Декрет Президента Респ. Беларусь от 21 дек. 2017 г. № 8 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
9. Слижевский, Л.О. Реализация принципов и норм Конституции в нормотворчестве / Л.О. Слижевский // Юстиция Беларуси. – 2014. – № 9. – С. 6–7.
10. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З : в ред. от 7 июля 2009 г. № 31-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
11. Правила подготовки проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : утв. указом Президента Респ. Беларусь от 11 авг. 2003 г., № 359 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
12. Проект закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3941&p0=2016004024>. – Дата доступа: 01.04.2018.
13. О мерах по совершенствованию криминологической экспертизы [Электронный ресурс] : указ Президента Респ. Беларусь, 6 июня 2011 г., № 230 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 17.07.2015 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
14. О криминологической экспертизе [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 29 мая 2007 г., № 244 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 24.01.2014 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
15. Топорикова, О.О. / Предупреждение фоновых криминогенных явлений средствами криминологической экспертизы / О.О. Топорикова // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
16. Гендерная экспертиза российского законодательства / Л.Н. Завадская [и др.] ; под ред. Л.Н. Завадской. – М. : Изд-во БЕК, 2001. – 272 с.
17. Россия: методология и практика программно-целевого гендерного бюджета / Л.С. Ржаницына. – М. ; СПб. : Нестор-История, 2012. – 400 с.
18. Поленина, С.В. / Гендерная экспертиза закона и методология ее проведения [Электронный ресурс] / С.В. Поленина // Права женщин в России. – 2005. – № 1–2. – Режим доступа: http://siblibio.com/biblio/archive/polenina_gender. – Дата доступа: 01.04.2018.
19. Мельник, Т.М. Создание общества гендерного равенства : международный опыт / Т.М. Мельник. – Киев : Стилос, 2010. – 440 с.
20. Правовые гарантии и реализация принципов гендерного равенства : практ. пособие / Г.А. Василевич [и др.] ; под ред. С.А. Балашенко, В.В. Саскевич. – Минск : Изд. центр БГУ, 2018. – 126 с.
21. Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин [Электронный ресурс] : Закон Украины от 8 сент. 2005 года № 2866-IV : в ред. от 07 дек. 2017 г. № 2229-VIII // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – Режим доступа: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=16965. – Дата доступа: 01.04.2018.
22. О проведении гендерно-правовой экспертизы [Электронный ресурс] : постановление Кабинета Министров Украины от 12 апр. 2006 г. № 504 // Верховная Рада Украины. – Режим доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-П>. – Дата доступа: 01.04.2018.
23. Некоторые вопросы проведения гендерно-правовой экспертизы [Электронный ресурс] : приказ Министерства юстиции Украины от 12 мая 2006 г. № 42/5 // Верховная Рада Украины. – Режим доступа: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v42_5323-06. – Дата доступа: 01.04.2018.
24. Методические рекомендации по проведению гендерно-правовой экспертизы действующего законодательства [Электронный ресурс] // Министерство юстиции Украины. – Режим доступа: https://minjust.gov.ua/m/str_15654. – Дата доступа: 01.04.2018.

25. Методические рекомендации по проведению гендерно-правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов [Электронный ресурс] // М-во юстиции Украины. – Режим доступа: https://minjust.gov.ua/m/str_15653. – Дата доступа: 01.04.2018.
26. О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин [Электронный ресурс] : Закон Кыргызской Респ. от 4 авг. 2008 г. № 184 : в ред. от 14 июля 2011 г. № 97 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – Режим доступа: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=23962. – Дата доступа: 01.04.2018.
27. Гендерная экспертиза российского законодательства: теория и практика : сб. ст. / Информационно-аналитическое управление Аппарата Совета Федерации ; редкол.: Г.И. Климантова [и др.]. – М. : Совет Федерации, 2002. – 125 с.
28. Реализация гендерной политики в Казахстане : обзор ОЭСР по государственному управлению / Организация экономического сотрудничества и развития. – Казахстан : ОЭСР, 2017. – 122 с.
29. Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017–2020 годы [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 февр. 2017 г. № 149 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
30. О модельном законе «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» [Электронный ресурс] : постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств : [принято в г. Санкт-Петербурге 18.11.2005] // ЭТАЛОН. Международные договоры / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
31. Межведомственный план по реализации рекомендаций, принятых Республикой Беларусь по итогам прохождения второго цикла универсального периодического обзора в Совете Организации Объединенных Наций по правам человека, и рекомендаций, адресованных Республике Беларусь договорными органами по правам человека, на 2016–2019 годы [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 окт. 2016 г. № 860 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
32. О пенсионном обеспечении [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 17 апр. 1992 г. № 1596-ХІІ : в ред. от 30 дек. 2015 г. № 339-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
33. О некоторых вопросах пенсионного обеспечения и социального страхования [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 3 сент. 2013 г., № 389 (утратил силу) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
34. О совершенствовании пенсионного обеспечения [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 8 дек. 2014 г., № 570 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
35. О вопросах социального обеспечения [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 31 дек. 2015 г., № 534 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

Поступила 11.04.2018

GENDER EXPERTISE OF LEGAL ACTS AS ELEMENT OF THE LAW-MAKING PROCESS AND METHOD OF PROTECTING THE CONSTITUTIONAL RIGHTS OF CITIZENS IN THE REPUBLIC OF BELARUS

P. SOLOVIEV

The article aims to analyze gender expertise of legal acts. The analysis of gender expertise is based on the disclosure of the concept of gender, gender equality and legal support for gender equality. There is foreign experience on building a system of legal support for gender equality in the article, including the creation of a special act about gender equality and the provision of equal rights and opportunities for men and women. The article aims to describes the place of gender expertise in the legislative process, and its importance for protecting the constitutional rights of citizens. The article provides some examples of gender methodology for assessing legal acts for compliance with the principle of gender equality. The prospects of introducing the institution of gender expertise into the legislative process of the Republic of Belarus and the creation of special act on gender equality based on a general anti-discrimination law are considered.

Keywords: expertise of legal acts, gender expertise, gender, gender equality, equality of men and women, gender discrimination, anti-discrimination legislation.